

Brauchen wir Public-Value-Manager?

König, Armin

Preprint / Preprint

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

König, A. (2008). Brauchen wir Public-Value-Manager? *Verwaltung & Management - Zeitschrift für allgemeine Verwaltung*, 14(6), 318-321. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66197>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Brauchen wir Public Value Manager?

Armin König

Public Value verbindet Legitimität, Vertrauen in demokratischen Institutionen, Sozial- und Gemeinwohlorientierung mit Effektivität, Dienstleistungsqualität und optimierter Ressourcennutzung. Das ist ein Alternativ-Entwurf zur ökonomisch geprägten Denkschule des Neuen Steuerungsmodells, der Orientierungshilfe für Verwaltungsbeamte verspricht. Aber es macht wenig Sinn, daraus einen neuen Kompass für Spitzenkräfte zu machen, wie Meynhardt und Metelmann vorgeschlagen haben. Die Beitrag stellt dar, dass Einführung eines „Public-Value-Managers“ falsche Signale setzen würde und nur ein nettes, neues Etikett wäre. Amtsethos, Wertebewusstsein und Rollenverständnis sind auch in einer aktiven, engagierten Reformverwaltung selbstverständlich. Weiterführen kann die Einführung eines neuen Rollenbildes deshalb kaum. Sie verwirrt und führt einen neuen Anglizismus ein, der für die Mehrheit der Führungskräfte kaum verständlich und anwendbar wäre .

Brauchen wir Public Value Manager?

Das Rollenbild des Public Value-Managers haben Timo Meynhardt und Jörg Metelmann in VM 5/2008 entwickelt. Ihr Ziel ist es, in die Lücke zwischen historisch gewachsenem Amtsethos und einem unternehmerisch-manageriellen Ansatz zu stoßen, um so neue Orientierungen für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung zu geben. Armin König hinterfragt den Ansatz kritisch.

Zwischen Leitzordner und Laptop bewegen sich Führungskräfte der Verwaltung zuweilen orientierungslos und verunsichert. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs 5 GG) werden zunehmend in Frage gestellt¹. Andererseits haben die neuen Steuerungsversuche des NSM² zu neuen Frustrationen geführt, weil Managerialismus und Ökonomisierung der Verwaltung so wenig durchschlagende Erfolge gebracht haben wie die Abflachung von Hierarchien und die Delegation von Verantwortung³. Zahlreiche Führungskräfte der mittleren Ebene wissen bis heute nicht, wofür sie diese Verantwortung übernehmen und warum sie Abschied vom Hergebrachten nehmen sollen. Die Verwaltung hat sich wesentlich verändert, aber es ist unklar, wohin die Richtung geht.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, wenn Timo Meynhardt und Jörg Metelmann⁴ sich auf die Suche nach neuen Vor- und Rollenbildern für die öffentliche Verwaltung und für ihre Führungskräfte machen. Sie entwickeln dabei „das Rollenbild des Public Value Managers“⁵, das auch bei geringen Handlungsspielräumen eine gewisse Attraktivität vor allem für „Führungskräfte mit einer primären Verwaltungssozialisation“⁶ ausstrahlen soll.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass für Führungskräfte der Verwaltung auch „Tradition zählt“⁷ und dass eine „produktive Weiterentwicklung von Rollenbildern in der öffentlichen Verwaltung ohne Wertschätzung Würdigung gewachsener Strukturen und Kulturen ... unrealistisch“⁸ sei.

Ein „Public-Value-Kompass für die Führungskräfte“⁹ soll die „Stärken der Verwaltung und des New Public Management“¹⁰ integrieren und mit dem Ansatz der Wertschöpfung für ein

¹ Zuletzt Bull 2008: 230.

² Neues Steuerungsmodell; vor allem von der KGSt propagiert und forciert.

³ Vgl. Bogumil 2007.

⁴ Meynhardt / Metelmann in: Verwaltung & Management 5/2008, S. 246-251 .

⁵ Meynhardt / Metelmann 2008: 250.

⁶ Meynhardt / Metelmann 2008: 250.

⁷ Meynhardt / Metelmann 2008: 246.

⁸ Meynhardt / Metelmann 2008: 246. Diese Auffassung ist kritisch zu werten.

⁹ Meynhardt / Metelmann 2008: 246.

¹⁰ Meynhardt / Metelmann 2008: 246.

funktionierendes Gemeinwesen den Verwaltungsmitarbeitern im gehobenen und höheren Dienst neue Motivation verschaffen.

Das klingt gut, muss aber dennoch kritisch überprüft werden. Dabei stellt sich das Problem, dass schon der Begriff Public Value „schwer zu fassen“¹¹ ist.

Eingeführt hat ihn Mark H. Moores 1995 mit seinem Buch „Creating Public Value - Strategic Management in Government“. Zunächst widerspricht Moore der wirtschaftsliberalen Auffassung, wonach die öffentliche Verwaltung nur ein lästiges Übel sei, die lediglich als Schiedsrichter gebraucht werde, um Regeln aufzustellen, innerhalb derer die Zivilgesellschaft und die Marktwirtschaft erfolgreich arbeiten könnten. Die öffentliche Verwaltung sei nicht nur eine Institution, die einige Lücken ausfülle, die der freie Markt im kapitalistischen System gelassen habe.¹²

Stattdessen verleiht Moore dem öffentlichen Bereich eine eigene Legitimation in der Marktwirtschaft. Während die öffentliche Verwaltung öffentliche Werte schaffe, schaffe die private Wirtschaft private Werte. Moore stellt damit fest, dass Wertschöpfung beiden Bereichen eigen sei, der öffentliche Dienst damit nicht grundsätzlich schlechter zu bewerten sei als die private Wirtschaft.

Moore wertet in diesem Zusammenhang ausdrücklich Bereiche auf, die als Kernbereich der Daseinsvorsorge zu werten sind – etwa öffentliche Sicherheit, Katastrophenschutz, Kindererziehung. Entscheidend ist, dass Manager bzw. Führungskräfte öffentlicher Institutionen Werte für die Gesellschaft („value for the society“¹³) schaffen. Damit gewinnt öffentliches Handeln Wertschätzung zurück. Für die Beschäftigten ist dies eine neue Erfahrung. Wenn dies die Motivation stärkt, ist dies positiv.

Das Handeln der Verwaltung und ihrer Führungspersonen soll zielgerichtet sein, „politisches Management“ muss als Schlüsselfunktion im öffentlichen Management verstanden werden. Außerdem geht es Moore darum, Innovationen unterschiedlichster Art anzuregen.¹⁴

Allerdings muss bei öffentlichen Dienstleistungen und Aktivitäten auch die Frage der Kosten gestellt werden: Sind die Ergebnisse den Aufwand wert, den die öffentliche Hand treibt? Schließlich kann das Geld, das in einem Bereich ausgegeben wird, anderswo nicht mehr investiert oder konsumiert werden.

Für Public Value lassen sich unterschiedliche Kategorien formulieren:

- Public Value als normative Verwaltungs-Philosophie unter der Überschrift, was Bürger von Führungskräften der Verwaltung erwarten können¹⁵ (Werte-

¹¹ Henle 2007.

¹² Vgl. Moore 1995: 28.

¹³ Moore 1995: 29.

¹⁴ Vgl. Moore 1995: 11-12.

¹⁵ Vgl. Moore 1995: 1.

Orientierung und Wertigkeit, gemeinwohlorientierte Amtsauffassung, Sachgerechtigkeit, Unparteilichkeit, Rechtmäßigkeit, Fairness, ethische Verantwortung und Nachhaltigkeit).

- Public Value als ein analytisches Diagnose-Instrument, mit dem Wert(schöpfung) und Effektivität der Verwaltungsarbeit und das Potenzial von Maßnahmen und Aktionen für die Öffentlichkeit gemessen und verbessert werden können (Gemeinwohlprüfung).
- Public Value als Handlungsargument, um das Potenzial der politischen und organisatorischen Möglichkeiten der Verwaltung kreativ und innovativ im Sinne des Gemeinwohls auszuschöpfen (Problemlösungs- und Eingriffsinstrument, „Lobbying“ im politischen Bereich).

Das ist ein Alternativ-Entwurf zur vorwiegend ökonomisch geprägten Denkschule des NSM mit seinen Kennziffern, Benchmarks und der Innensicht auf Effizienzsteigerungen. Der Public-Value-Ansatz geht vom größeren Ganzen aus, vom gesellschaftlich Sinnvollen, vom „Wertschöpfungsbeitrag für ein funktionierendes Gemeinwesen“¹⁶. Die Nähe zum Sozialkapital-Konzept ist unübersehbar. Es geht aber auch darum, öffentliche Mittel effektiv einzusetzen¹⁷.

Public Value verbindet Legitimität, Vertrauen in demokratischen Institutionen rechtsstaatliches Handeln und Sozial- und Gemeinwohlorientierung mit Effektivität, Dienstleistungsqualität, optimaler Ressourcennutzung und Kontrollmechanismen. Das ist wichtig und richtig.

Aber ist dieser Public-Value-Ansatz auch praktisch nutzbar? Und ist er als „Kompass“ für Führungskräfte brauchbar? Ist er „Leitbegriff oder Nebelkerze“, wie der Kommunikationswissenschaftler Uwe Hasebrink¹⁸ kritisch fragt? Wird hier die Quadratur des Kreises versucht?

Praktische Bedeutung hat Public Value im Medienbereich erlangt. Die BBC entwickelte den ersten Public-Value-Test, um nachzuweisen, dass die Einführung neuer Dienste im Interesse des Allgemeinwohls ist. ARD und ZDF zogen wenig später angesichts der Diskussionen um neue Internet-Dienste der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach, zumal auch die Europäische Union dies mit erzwungen hat.

Im Mittelpunkt stehen Fragen, ob öffentlich-rechtliche Sender ihre Aufgaben unter gleichen Voraussetzungen wie Privatsender erfüllen (dürfen), ob es dabei nur um Quoten geht, sondern auch um „Ware oder Wert“¹⁹.

¹⁶ Meynhardt / Metelmann 2008: 250.

¹⁷ Vgl. Cole / Parston 2006: 16.

¹⁸ Hasebrink 2007: 38.

¹⁹ So das Motto der 41. Mainzer Tage der Fernsehkritik 2008.

Wenn es Aufgabe öffentlich-rechtlicher Rundfunksender ist, „gesellschaftliche Ziele zu erfüllen, die unter rein marktbezogenen Regeln nur unzureichend erfüllt werden könnten“²⁰, dann dürfen sie ihr Augenmerk nicht allein auf Markt und Quote richten. Vielmehr müssen sie einen gesellschaftlich relevanten Mehrwert realisieren, der die besondere Finanzierung über öffentliche Gebühren legitimiert.

Dabei darf der „Mehrwert für Alle“²¹ nicht einfach behauptet werden. Er muss „auch von der Gesellschaft legitimiert und evaluiert werden“ – mehr noch: die Gesellschaft soll bei der Beurteilung, ob es sich tatsächlich um einen Mehrwert für alle handelt und ob er erreicht wurde, aktiv einbezogen werden.

Bürger, Steuerzahler, Rundfunkgebührenzahler sind Stakeholder, die mitentscheiden, ob sie den jeweiligen gesellschaftlichen Wert oder Mehrwert für wichtig halten und ob die Leistung im öffentlichen Interesse ist. Sie entscheiden dabei unter anderem über die Frage, ob der gesellschaftliche Mehrwert den Einsatz und die geleisteten Gebühren wert sind. Public Value hängt also auch von der Einschätzung derer ab, die davon profitieren – wenn man sie partizipativ mit urteilen und entscheiden lässt.

Inwiefern kann Public Value als Kompass dienen?

Man kann Public Value als Korrektiv zu einer managerialistisch-ökonomistischen Verwaltung betrachten, die in den letzten Jahren als Idealbild propagiert wurde, ohne dass sie die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen konnte²². Wo die NSM-Manager auf der Grundlage von Kennziffern und Benchmarks rationalisieren, deregulieren und privatisieren, fragen Public-Value-Vertreter, ob die Leistung nicht doch besser von der öffentlichen Hand zu erbringen ist, weil die öffentliche Verwaltung mehr Vertrauen verspricht, weil die Leistungserbringung qualitativ besser oder konstanter ist – oder weil es um Kernbereiche staatlichen Handelns geht. Das ist grundsätzlich sinnvoll, ist aber nur ein Teil der Entscheidungsfindung. .

Wer allerdings Public Value zum Kompass für Führungskräfte in der Verwaltung macht, muss scheitern, weil der Kreis zu eng gezogen ist. Public Value ist kein tragfähiges eigenständiges Konzept für die öffentliche Verwaltung, sondern lediglich Teil eines höchst komplexen Gesamtsystems.

Als Beispiel sei die lokale Politik genannt. Bisher spielten in dieser Arena vor allem die Akteure der Politik und der Verwaltung, insbesondere die Stadträte und die Bürgermeister (mit ihren Führungspersonen), eine wichtige Rolle. Im Zuge der gesellschaftlichen Veränderungen und angesichts zunehmender Bedeutung Dritter haben sich die klassischen

²⁰ Hill 2007: 373.

²¹ Hill 2007: 373.

²² Vgl. Bogumil 2007. Holtkamp 2007.

Government-Strukturen zu Governance-Arrangements²³ mit Beteiligung Privater verändert. Partizipative Elemente gewinnen an Bedeutung und verändern die lokalen Konstellationen.

In einer solchen Situation hat vor allem der Bürgermeister eine neue Rolle gewonnen. Er ist Chef der Verwaltung, Repräsentant der Kommune und Vertreter des Gemeinwohls, ausführendes Organ der politischen Gremien, Vertreter hoheitlicher Interessen, Verwalter knapper Ressourcen, Moderator, Kommunikator, Change-Manager, Personalentwickler, Krisenmanager, Garant der Daseinsvorsorge und vieles mehr.

In diesem Spannungsfeld geht es um Macht, politischen Einfluss, Interessen, Werte, Systeme und Prozesse. Public Value ist dabei nur ein Element unter anderen, wenn auch kein unbedeutendes. Die Urwahl zwingt Bürgermeister dazu, sich auf diesem schwierigen und z.T. verminten Gelände flexibel zu bewegen und situationsangemessen zu handeln. Wer seinen eigenen Kompass gesellschaftlicher Werte zu Hilfe nehmen kann und gleichzeitig Management-Instrumente sinnvoll anwenden kann, wird sich auf diesem Terrain erfolgreich und relativ sicher bewegen. Er muss aber auch kommunikativ sein und Gespür für politische und Machtkonstellationen besitzen. Gerade diese Außenbeziehungen, die Wechselwirkungen in Machtkonstellationen und die administrativ-politischen Arrangements sind schon beim innenzentrierten NSM sträflich vernachlässigt worden.

Wer allerdings den Trend zu mehr Transparenz, zu Governance-Arrangements, zu mehr Partizipation und zu mehr Effektivität beim Einsatz öffentlicher Mittel angesichts seiner eigenen traditionellen Verwaltungs-Sozialisation nicht mitgehen will, läuft ohnehin Gefahr, zu scheitern. Da hilft es dann auch nicht, sich vorwiegend am Public Value zu orientieren und dies zu kommunizieren.

Dies gilt auch für Führungskräfte der zweiten Reihe.

Es stimmt ja, dass sich insbesondere Beamte des gehobenen Dienstes schwer damit tun, einen Teil dessen, was sie in ihrer Ausbildung und im hierarchischen Apparat gelernt haben, zu vergessen, um plötzlich Verantwortung für Ressourcen, Personal und Sachentscheidungen zu übernehmen. Fakt ist auch, dass sich gerade klassische Verwaltungsbeamte scheuen, Ermessensspielräume auszuloten. Der Gesetzeskommentar dient vielfach nicht als Auslegungshilfe, sondern als Bibel des Verwaltungshandelns mit Gesetzeskraft. Die klassischen Verwalter sind so sozialisiert, sie haben es nicht anders gelernt. Ihr Handeln und ihr Verhalten hängt nicht in erster Linie damit zusammen, dass ihnen im Zug der NSM-Reformen die Leit- und Rollenbilder abhanden gekommen sind.

Sollte der neue Ansatz dazu dienen, Führungskräften der Verwaltung zu vermitteln, sie könnten in Zeiten des ökonomischen, gesellschaftlichen und demographischen Wandels als „Public-Value-Manager“ weiterhin nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums bürokratisch im Sinne Max Webers agieren, ist dies als Illusion zu

²³

Fürst 2005: 220.

betrachten. Der Wandel der Verwaltung lässt sich kaum aufhalten, auch wenn das NSM nach zehn Jahren nicht die erwünschten Wirkungen zeigt. Ein Zurück zur alten bürokratischen Verwaltung gibt es dennoch nicht mehr, dafür sorgen die Bürger, die Europäische Union (Dienstleistungsrichtlinie, Einheitlicher Ansprechpartner), die zunehmende Verflechtung unterschiedlicher Ebenen, die Verbreitung des Internets und die Ausweitung des eGovernment, auch die bereits erreichten Fortschritte einer bürgerorientierten Verwaltung.

„Public Value“ ist eine Orientierungshilfe in einem unübersichtlichen Umfeld einer komplexen lokalen Politik. Aber es macht wenig Sinn, daraus einen neuen Kompass für Spitzenkräfte zu machen, schon gar nicht für „Führungskräfte mit einer primären Verwaltungssozialisation“²⁴. Die guten Führungskräfte hatten bisher schon ein Gespür für Gemeinwohl, Daseinsvorsorge und Wertschöpfung für die Allgemeinheit. Für sie ging und geht es darum, die Balance unterschiedlicher Anforderungen zu wahren und flexibel zu agieren. Schwachen Führungskräften hilft dies kaum weiter, weil ihnen in der Regel nicht der „Public-Value-Kompass“ fehlt, sondern weil sie auf anderen Gebieten Defizite aufweisen.

Die Einführung eines „Public-Value-Managers“ kann deshalb nicht überzeugen. Sie setzt falsche Signale für Führungskräfte mit primärer Verwaltungssozialisation und ist allenfalls ein nettes, neues Etikett. Amtsethos, Wertebewusstsein und Rollenverständnis sind auch in einer aktiven, engagierten Reformverwaltung, die effektiv, bürgernah und Ressourcen schonend arbeitet, selbstverständlich.

Wirklich weiterführen kann die Einführung eines neuen Rollenbildes deshalb nicht. Sie verwirrt allenfalls und führt einen neuen Anglizismus sein, der für die Verwaltungen kaum verständlich und umsetzbar sein dürfte.

Armin König

Armin König ist Bürgermeister der saarländischen Gemeinde Illingen und Doktorand an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Armin König, Jahnstr. 9, 66557 Illingen

ak@illingen.de

²⁴ Meynhardt / Metelmann 2008: 250.

Literatur

Appel, Eva (Hrsg.)(2008): Ware oder Wert ? Fernsehen zwischen Cash Cow und Public Value. Mainz: Zweites Deutsches Fernsehen.

Bauer, Helmut G. / Bienefeld, Anna (2007): Der Public Value Test. Ein Vergleich zwischen dem BBC-Modell und dem geplanten Verfahren beim ZDF. In: Funkkorrespondenz 49/ 2007 vom 7.12.2007.

Bogumil, Jörg et al. (2007): Zehn Jahre neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Edition Sigma

Bull, Hans Peter (2008): Politische Verantwortung für einen leistungsstarken öffentlichen Dienst. In: Verwaltung & Management 14. Jg., 5/2008. S. 227-234.

Cole, Martin / Parston, Greg (2006): Unlocking public Value. New Jersey 2006.

Fürst, Dietrich (2005): Die Institutionalisierung regionaler Politik in Deutschland. In: Haus, Michael (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften. S. 208-229.

Hasebrink, U. (2007): „Public Value“: Leitbegriff oder Nebelkerze in der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk? In: Rundfunk und Geschichte, S. 38-42.

Henle, Viktor (2007): Wie testet man Public Value? Ein vergleichender Blick auf das britische Verfahren. In: epd medien 92/07.

Hill, Hermann (2007): Public Value Management. In: Brüggemeier, Martin / Schauer, Reinbert / Schedler, Kuno (Hrsg.): Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor. Festschrift für Dietrich Budäus zu 65. Geburtstag. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt. S. 373-381.

Meynhardt, Timo / Metelmann, Jörg (2008): Public Value – ein Kompass für die Führung in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung & Management, 14. Jg, 5/2008, S 246-251.

Moore, Mark H. (1995): Creating Public Value. Strategic Management in Government. Cambridge / MA: Harvard University Press.